

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 23.06.2020
Vår ref: Pål Thygesen/ 20-2026

VIRKES HØRINGSSVAR PÅ NOU 2019: 23 NY OPPLÆRINGSLOV

Virke gir høringssvar på opplæringslovutvalgets forslag og Lied-utvalgets rapport i separate brev. Der utvalgene har berørt overlappende spørsmål, har vi valgt å kommentere forslag knyttet til selve loven i dette høringssvaret og forslag knyttet til opplæringsens struktur og innhold i høringssvaret til Lied-utvalget.

Overordnet om lovteknikk

Den typiske bruker av opplæringsloven er ansatte i forvaltningen, på skolene og i noen grad foreldre og elever. Utvalget er opptatt av å lage en lov som er brukervennlig for disse gruppene, som normalt ikke er jurister. Denne tilnærmingen er viktig, og en forutsetning for at lovens regler skal bli gjennomført korrekt på hver enkelt skole. Departementet bør følge utvalgets eksempel og «brukerteste» nye formuleringer og samarbeide med Språkrådet i det videre arbeidet med loven.

Til tross for utvalgets mål om å lage en brukervennlig lov, er særlig en bestemmelse unødvendig krevende, og det er § 1-3 om forsvarlig opplæring. Utvalget redegjør for rettspraksis som ligger bak bestemmelsen, og jurister er kjent med lignende rettslige standarder som for eksempel retten til forsvarlig helsehjelp. Lovens viktigste brukergruppe vil derimot ikke ha denne bakgrunnen. Utvalget skriver at bestemmelsen er en rettslig standard som fanger opp uforsvarlig praksis og at den ikke gir anledning til å fravike strengere krav i lov og forskrift. Samtidig skal bestemmelsen være et tolkningsmoment ved tvil. For å sikre at denne forståelsen også fremgår klart av loven, uten behov for inngående kjennskap til andre rettskilder og teori, bør bestemmelsen omformuleres.

Utvalget gjør en god drøftelse av når det er behov for å bruke regler, og legger listen høyt når det slår fast at kun tiltak som er *avgjørende* for å nå målene bør fastsettes som

nasjonale regler. Virke slutter seg til dette fordi det er et prinsipp som vil motvirke byråkratisering. Samtidig vil det være utfordrende at forskjellige aktører har forskjellige synspunkter på hvilke tiltak som er avgjørende. Virke mener for eksempel at fraværet av partsrepresentasjon gjør at utvalget ikke har sett den avgjørende betydningen partsinvolvering i fag- og yrkesopplæringen har for å sikre den nødvendige forankringen i arbeidslivet. Departementet bør derfor ikke lene seg på utvalgets vurderinger av hva som er *avgjørende*, men gjøre sine egne vurderinger.

Dette sagt, så mener vi utvalget i det store og hele har levert et godt forslag. I det følgende vil vi redegjøre for regler vi enten mener det er særlig viktig at blir med videre eller som vi savner.

Forholdet til friskoleloven

Utvalgets mandat er først og fremst å foreslå en ny opplæringslov. I dagens lov er det en rekke bestemmelser som også gjelder for friskolene etter henvisning fra friskoleloven. Virke mener det fortsatt vil være riktig at en del bestemmelser er like i de to lovene, og hensynet til friskolene må derfor også inngå i vurderingene av den nye opplæringsloven. Det bør være klart i loven når det vises til kommunen eller fylkeskommunen som skoleeier eller som myndighetsorgan. For friskolene, som driver med statlig godkjenning, er staten ved Fylkesmannen den myndigheten som bør ha kontrollansvar.

Dimensjonering av videregående opplæring

Virke støtter forslaget § 6-3 som vektlegger samfunnets behov for kompetanse og tilgangen på læreplasser. Bestemmelsen gir rom for lokale vurderinger, men peker på det samfunnet elevene skal virke i når de har fullført sin utdanning. Forslaget har god sammenheng med regionreformen og det økte kompetansepolitiske ansvaret for fylkene. Sammen med ansvaret for finansiering av fagskoleutdanning og Bedriftsintern opplæring (BIO), utgjør dimensjoneringen av videregående opplæring fylkenes viktigste virkemidler for å sikre sammenheng mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i sin region.

Hvis fylkene dimensjonerer videregående opplæring med utgangspunkt i oppdatert kunnskap om fremtidens kompetansebehov i sin region, vil det bli lettere å finne læreplasser og kandidatene vil møte et arbeidsmarked som setter pris på dem. Yrkesopplæringsnemndene bør ha rett til å bli involvert i prosessen på en slik måte at de kan ha reell påvirkning på dimensjoneringen. Se ellers vårt høringssvar til Lied-utvalget, forslag 69.

En utfordring er at arbeidsmarkedsregionene og fylkesgrensene ikke alltid passer overens. Det er derfor viktig at § 6-3 beholder en ordlyd hvor fylkenes perspektiv ikke begrenses til deres egne grenser. SSBs rapport *Mobilitet blant personer med fag-/svennebrev*¹ viser stor mobilitet for fagutdannede fra Oslo, daværende Akershus og Sør-Trøndelag, og mindre mobilitet i andre fylker. Etter regionreformen er noen fylker

¹ <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/mobilitet-blant-personer-med-fag-svennebrev>

også blitt så store at de dekker flere arbeidsmarkedsregioner. Disse perspektivene bør synliggjøres i forarbeider eller lovteksten.

Struktur på regelverk for opplæring i bedrift

Utvalget foreslår en løsning som forenkler bestemmelsene i loven. Virke støtter dette fordi det gjør regelverket mer tilgjengelig. Et av forslagene er å bruke «lærling» om alle som får fagopplæring i bedrift. Virke er opptatt av opplæring i bedrift som hovedregel skal lede til fag- eller svennebrev, og at det er dette som bør være målet med opplæringen for det store flertallet. Vi vil ikke støtte forslag som reduserer verdien av fag- og svennebrev. Så lenge sluttkompetansene klart kan skilles fra hverandre vil utvalgets forslag ikke true verdien av fag- og svennebrevene. Utvalget argumenterer godt når det viser til at det ikke er holdbart å innføre termen «spesialelev», og at det derfor ikke bør være egne navn for de som går alternative løp i bedrift.

Særlig om stillingsvern

Utvalget mener opplæringsloven ikke bør regulere lærlingens arbeidsforhold, men begrense reguleringen til opplæringsforhold. Virke støtter dette og at opplæringsloven får bestemmelser som slår dette fast. Opplæringsreguleringen går likevel inn i arbeidslivsreguleringen ved at arbeidsgiver ikke kan gå til oppsigelse av lærlingen uten at også kontrakten om opplæring heves, noe som etter forslaget skal skje ved enkeltvedtak av fylkeskommunen ved tvist. Det sentrale vilkåret er at en part er skyldig i «vesentlig brudd på pliktene». Virke mener det sentrale er at lærlingen skal få fullføre sin opplæring, noe utvalget vektlegger i argumentasjonen. Hvis kontrakten er med et opplæringskontor, og dette kan finne ny virksomhet til lærlingen som kan gi likeverdig opplæring, bør det være en adgang til dette uten at et så strengt vilkår som det foreslåtte er oppfylt. Siden vurderingen har så store likhetstrekk med arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern, bør det ses hen til disse vurderingsmomentene ved utforming av lovtekst. Vilkåret for oppsigelse følger av saklighetskravet i aml. § 15-7, mens forslagets «vesentlig brudd»-vilkår ligger nærmere avskjedsvilkåret i aml. § 15-14. Den prosessuelle reglen om at fylkeskommunen må fatte enkeltvedtak, er også med på å gi et sterkere vern. Det er avgjørende at summen av dette ikke gir en rettstilstand som gjør terskelen for å ta inn lærlinger for høy. Hvis terskelen for å avslutte et læreforhold blir for høy, vil terskelen for å ta inn lærlinger heves.

Opplæringskontorenes rolle

Svekkelse av opplæringskontorene vil gi færre læreplasser. Utvalgets gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget viser hvor omfattende og nødvendig opplæringskontorenes arbeid er for å få elever ut i og igjennom læretiden. Forslagets § 8-2 første ledd første setning vil umuliggjøre en av dagens modeller, hvor lærlingen tegner lærekontrakt med opplæringskontoret. Denne endringen griper inn i dynamikken mellom virksomhet og opplæringskontor og forkludrer deres mulighet til å sammen komme frem til gode modeller for organisering av lærlingordningen. Når mange virksomheter i dag velger å benytte seg av modellen hvor lærekontrakten ligger hos opplæringskontoret, er dette et valg de tar. Andre velger å tegne lærekontrakten med lærlingen selv. Denne valgfriheten gjør det mulig for virksomhetene å finne sin optimale organisering. Hvis lovgiver skulle bryte inn i denne dynamikken og pålegge en løsning, vil det byråkratisere

prosessen sammenlignet med når virksomhetene kan velge selv, og gi et effektivitetstap.

Opplæringskontorene er en organisering på arbeidsgiversiden. Dermed tilsier også hensynet til organisasjonsfrihet at opplæringsloven ikke bør søke å endre organiseringen av opplæring i virksomhet. Arbeidslivets ansvar for den delen av opplæringen som foregår i virksomhet er en viktig del av det samarbeidet som ligger til grunn for fag- og yrkesopplæringen.

Opplæringskontorene har i dag en viktig rolle i å rekruttere lærebedrifter og å promotere sine fag. Et eksempel på dette er at Utdanningsetaten i Oslo har utlyst tilskudd til opplæringskontorenes arbeid med å skaffe læreplasser som en del av tiltakene mot negative virkninger av korona-tiltakene. Fordi de er eid av arbeidsgiversiden selv, representerer de en kanalisering av virksomhetenes samfunnsansvar og behov for å utvikle kompetanse for egen bransje. Ved å bygge opp kompetanse på lærlinger i opplæringskontorene, oppnår bransjene flere fordeler. De profesjonaliserer opplæringsansvaret sitt, og de senker terskelen for å ta inn lærlinger. Dette er særlig nyttig for små virksomheter som ellers vil ha utfordringer knyttet til å ivareta en lærling.

Ved å ha kontakt med mange lærlinger og virksomheter får opplæringskontorene kunnskap om tilstanden i sin bransje. Hvorfor er det mange som ikke får læreplass? Hva påvirker om en lærling fullfører eller ikke? Denne kunnskapen er med på å gi fylkeskommunene bredere innsikt, som igjen kan gi bedre dimensjonering av videregående opplæring og gjøre elevene bedre rustet for overgangen fra skole til virksomhet. En slik dynamikk forutsetter at opplæringskontorene står sterkt.

Det vil også være mulig å utvikle opplæringskontorene med sikte på å ivareta lærlingenes behov for fellesskap med andre lærlinger. Utvalget peker selv på at tilhørigheten til en klasse forsvinner ved overgangen fra skole til virksomhet. Samlinger i regi av opplæringskontorer gir denne felles arenaen.

I den nye opplæringsloven bør opplæringskontorene synliggjøres som bindeledd mellom skole og arbeidsliv:

- Det er avgjørende at loven ikke pålegger et bestemt partsforhold, men åpner for at lærlingen og opplæringskontoret kan være partene i lærekontrakten.
- Loven bør ramme inn opplæringskontorene og deres virksomhet med sikte på at kun seriøse aktører skal kunne ta denne rollen. Bemanningsbyråer bør fortsatt ikke ha adgang til å leie ut lærlinger.
- Loven kan også stille krav til ansvarsfordelingen, som for eksempel at det skal foreligge skriftlige avtale mellom opplæringskontor og virksomhet som beskriver ansvarsdelingen og økonomiske forhold. Dette vil sikre at det er klart hvem som har ansvaret for å ivareta de forskjellige delene av forpliktelse overfor lærlingen, og vil være et nyttig verktøy for fylkeskommunenes oppfølging av opplæringskontorer og virksomheter.
- Loven kan også si noe om samarbeidet med fylkeskommunen, som blant annet informasjonsflyt. Målet med lovreguleringen må være å sikre klare ansvarslinjer samtidig som arbeidslivet beholder rommet for å ta ansvar for kompetanseutvikling i egen sektor.

Partsinnflytelse i fag- og yrkesopplæringen

Virke vil understreke den avgjørende betydningen partsinvolvering i fag- og yrkesopplæringen har for å sikre den nødvendige forankringen i arbeidslivet. Lovfesting av arbeidslivets parters representasjon og innflytelse er med på å sikre arbeidslivsrelevans i opplæringa. Videreføring av lovfesting av SRY, faglige råd, yrkesopplæringsnemnder mv. gir partene trygghet og forutsigbarhet for at de har kontaktpunkter til myndighetene.

Etter ILO-konvensjon nr. 142 artikkel 5 er staten forpliktet til at yrkesopplæringen skal utformes og gjennomføres i samarbeid med arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner. Det er naturlig at gjennomføringen av konvensjonen skjer ved lov.

Den teknologiske utviklingen

Utvalget omtaler flere trender, som digitalisering. Potensialet i digitalisering har også blitt tydelig i skole-Norge sin tilpassing til smitteverntiltakene denne våren. Dette grunnlag bør åpne for en mindre restriktiv praksis for fjernundervisning. Det kan for eksempel tenkes undervisningsopplegg som gis digitalt til en stor mengde elever, før de så følges opp av egen lærer. Elever vil også kunne få tilgang til fag som det ikke undervises i ved egen skole. Den teknologiske utviklingen skaper stadig nye muligheter, og skolen må ha mulighet og oppfordring om å prøve ut nye løsninger. Forslagets § 13-3 bør derfor suppleres med en regel som åpner for at henholdsvis skoleeiere, skoleledere og lærere kan gjennomføre begrensede forsøk og at disse kan tas i bruk i større skala om de viser seg å kunne sikre trygg og pedagogisk forsvarlig opplæring.

Mulighetene til å bruke digitale verktøy som digital læringsanalyse for å kunne gi elevene et bedre tilbud, bør ha tilstrekkelig hjemmel i loven.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Stian Sigurdson

Direktør politikk, tariff og analyse